

XAVIER PONS RAFOLS
(editor)

ALIMENTACIÓN Y DERECHO INTERNACIONAL. NORMAS, INSTITUCIONES Y PROCESOS

David BONDIA GARCÍA
Jorge CABRERA MEDIAGLIA
Mar CAMPINS ERITJA
Xavier FERNÁNDEZ PONS
Patricia GARCÍA-DURÁN HUET
Laura HUICI SANCHO
Mireia MARTÍNEZ BARRABÉS
Montserrat MILLET SOLER
Marta ORTEGA GÓMEZ
Karlos PÉREZ DE ARMIÑO
Xavier PONS RAFOLS
Jaume SAURA ESTAPÀ
Victòria SOLDEVILA LAFON
Helena TORROJA MATEU

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO
2013

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	7
SIGLAS Y ACRÓNIMOS	19

PRIMERA PARTE ACCESO A LA ALIMENTACIÓN Y GOBERNANZA INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

CAPÍTULO I LA SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL: LA ACCIÓN POLÍTICA E INSTITUCIONAL DE LA FAO

Xavier PONS RAFOLS

I. LA FAO Y LA ALIMENTACIÓN: PLANTEAMIENTO GENERAL	28
1. La determinación inicial de la identidad y funciones de la FAO ...	29
2. La FAO y los mercados internacionales de los productos agroalimen- tarios	32
3. La FAO y la asistencia alimentaria al desarrollo y de emergencia.	35
II. ENUNCIACIÓN Y EVOLUCIÓN INICIAL DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL MARCO DE LA FAO	41
1. La Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974: alcance y subsiguientes desarrollos conceptuales sobre seguridad alimen- taria.....	42
2. Procesos institucionales internacionales en seguimiento de la Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974.....	48

	Pág.
2.1. El Consejo Mundial de la Alimentación	49
2.2. El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial	53
III. LA FAO Y LAS CONFERENCIAS INTERNACIONALES DE LOS ÚLTIMOS VEINTE AÑOS: PUNTOS DE INFLEXIÓN EN LA SE- GURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL	54
1. Las dinámicas generadas por la Cumbre Mundial sobre la Ali- mentación de 1996	55
1.1. Contexto internacional de celebración de la CMA	55
1.2. Alcance y contenido de la Declaración y del Plan de Acción de la CMA	58
1.3. Desarrollos posteriores a la CMA	63
2. La Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria de 2009: mis- mos problemas, pocas soluciones	68
3. La reforma del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial	74
IV. CONSIDERACIONES FINALES	79

CAPÍTULO II

LA GOBERNANZA GLOBAL DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA: DEBILIDADES, DISPARIDADES E INICIATIVAS DE REFORMA

Karlos PÉREZ DE ARMIÑO

I. INTRODUCCIÓN	83
II. EL SISTEMA DE GOBERNANZA GLOBAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA. CONFIGURACION HISTÓRICA Y ACTORES....	85
III. PROBLEMAS DEL SISTEMA DE GOBERNANZA	91
1. Fragmentación y disparidades en la arquitectura institucional	91
2. Descoordinación y falta de coherencia del sistema.....	93
3. Falta de una autoridad integrada y con poderes sobre comercio y finanzas.....	95
4. Ausencia de compromisos vinculantes y de rendición de cuentas.	96
5. Problemas de legitimidad, representatividad y participación insti- tucional.....	98
6. Escasez de recursos	99
7. Persistencia de análisis y paradigmas teóricos inadecuados.....	99
IV. LA CRISIS ALIMENTARIA. CAUSAS Y RESPUESTAS	102
V. INICIATIVAS DE REFORMA DEL SISTEMA DE GOBERNANZA TRAS LA CRISIS.....	104
VI. EL TRASFONDO DE UNA REFORMA INCONCLUSA: CON- FRONTACIÓN DE INTERESES Y DE MODELOS AGROALIMEN- TARIOS	110
VII. CONCLUSIONES	114
BIBLIOGRAFÍA	116

CAPÍTULO III
EL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN
Y SU EXIGIBILIDAD JURÍDICA

Jaume SAURA ESTAPÀ

I.	INTRODUCCIÓN	119
II.	EL HAMBRE Y EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	121
	1. La situación del hambre en el mundo: sus causas subyacentes	121
	2. El derecho humano a la alimentación: alcance y contenido	124
III.	EXIGIBILIDAD Y JUSTICIABILIDAD DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	127
	1. Exigibilidad de los derechos sociales.....	127
	2. Titularidad y alcance de las obligaciones derivadas del derecho a la alimentación	130
	2.1. Los Estados soberanos	130
	2.2. Las organizaciones internacionales.....	133
	2.3. Las empresas privadas.....	134
	3. Estrategias jurídicas para hacer efectivo el derecho a la alimentación.....	135
	3.1. Estrategias de política pública.....	136
	3.2. Normatividad y justiciabilidad.....	138
	3.3. Supervisión internacional.....	141
IV.	CONCLUSIONES	144

CAPÍTULO IV
LA PROTECCIÓN JURÍDICA DEL ACCESO
A LOS ALIMENTOS EN TIEMPOS DE CONFLICTOS
ARMADOS: ESTADO DE LA CUESTIÓN

Helena TORROJA MATEU

I.	EL ACCESO A LOS ALIMENTOS EN TIEMPOS EXCEPCIONALES....	147
II.	ACCESO A LOS ALIMENTOS Y LIMITACIONES A LOS BELIGERANTES CON RESPECTO AL TRATO DE LAS PERSONAS BAJO SU PODER	148
III.	ACCESO A LOS ALIMENTOS Y LIMITACIONES A LA CONDUCTA DE LAS HOSTILIDADES.....	154
IV.	CONSIDERACIONES FINALES	156

SEGUNDA PARTE
BIOTECNOLOGÍA, SEGURIDAD ALIMENTARIA
Y DERECHO INTERNACIONAL Y COMUNITARIO

CAPÍTULO V

PROPIEDAD INTELECTUAL, RECURSOS GENÉTICOS
Y DERECHO A LA ALIMENTACIÓN: RECIENTES
DESARROLLOS DE INTERÉS

Jorge CABRERA MEDIAGLIA

I.	INTRODUCCIÓN	161
II.	FOROS INTERNACIONALES RELACIONADOS CON LA TEMÁTICA	165
	1. El Protocolo de Nagoya del CDB: el acceso a los recursos genéticos, la protección del conocimiento tradicional asociado y el monitoreo en la utilización de los recursos genéticos (los puntos de verificación).....	166
	2. El Comité Intergubernamental sobre Propiedad Intelectual y Recursos Genéticos, Conocimientos Tradicionales y Folclore (IGC)	172
	3. La Organización Mundial del Comercio.....	175
	4. El Tratado sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura.....	178
III.	PUNTOS DE CONEXIÓN Y DESARROLLOS RECIENTES DE INTERÉS	182
	1. Los derechos de propiedad intelectual y descubrimientos/inven- ciones. Patentabilidad de plantas y variedades vegetales.....	182
	2. Protección de microorganismos: definición de procesos esencial- mente biológicos y microbiológicos	185
	3. La «contaminación genética» y el agotamiento de los derechos de patentes.....	187
	4. Efectos sobre usos tradicionales: «biopiratería» y protección del conocimiento tradicional.....	190
	5. Los derechos de propiedad intelectual y el reuso e intercambio de semillas entre agricultores.....	192
	6. Los derechos de propiedad intelectual y la erosión genética.....	193
IV.	CONCLUSIONES	195

CAPÍTULO VI

LA REGULACIÓN JURÍDICA INTERNACIONAL
DE LOS RECURSOS FITOGENÉTICOS PARA
LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA

Mireia MARTÍNEZ BARRABÉS

I.	INTRODUCCIÓN	197
----	--------------------	-----

	Pág.
II. LOS RECURSOS FITOGENÉTICOS Y SU ESPECIAL IMPORTANCIA PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y UNA AGRICULTURA SOSTENIBLE	198
III. ANTECEDENTES Y CONTEXTO INTERNACIONAL DEL TRATADO INTERNACIONAL DE LOS RECURSOS FITOGENÉTICOS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA	201
IV. EL TRATADO INTERNACIONAL SOBRE LOS RECURSOS FITOGENÉTICOS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA .	205
1. Los objetivos fundamentales y el alcance del Tratado	207
1.1. La conservación y la utilización sostenible de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura.....	209
1.2. La distribución justa y equitativa de beneficios derivados de la utilización de los recursos fitogenéticos.....	212
2. El reconocimiento de los derechos del agricultor	218
3. La estrategia de financiación.....	222
V. CONSIDERACIONES FINALES	225

CAPÍTULO VII

LA REIVINDICACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EMERGENTES BIOCULTURALES: LOS LOGROS DEL PROTOCOLO DE NAGOYA

David BONDIA GARCÍA

I. INTRODUCCIÓN	229
II. DERECHOS HUMANOS EMERGENTES: LOS DERECHOS BIOCULTURALES	232
III. RECURSOS NATURALES Y GENÉTICOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS	236
IV. DERECHO INTERNACIONAL Y PUEBLOS INDÍGENAS	239
V. CONVENIO SOBRE DIVERSIDAD BIOLÓGICA	240
VI. EL CAMINO HACIA NAGOYA.....	243
1. La mención «sujeto a la legislación nacional».....	246
2. Reconocimiento de las leyes consuetudinarias y de los protocolos comunitarios.....	247
3. La protección de los derechos sobre los recursos genéticos	247
4. La referencia a la Declaración de la Naciones Unidas de los Derechos de los Pueblos Indígenas.....	248
5. Medidas de cumplimiento relativas a los conocimientos tradicionales	249
VII. CONSIDERACIONES FINALES	250

CAPÍTULO VIII
NUEVOS ALIMENTOS Y ALIMENTOS *FUNCIONALES*
EN EL SISTEMA DEL CODEX ALIMENTARIUS

Laura HUICI SANCHO

I.	INTRODUCCIÓN	253
II.	EL CODEX ALIMENTARIUS Y LA COMISIÓN DEL CODEX: CREACIÓN Y CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES	255
	1. La creación de la Comisión del Codex Alimentarius.....	256
	2. La naturaleza jurídica de la Comisión del Codex Alimentarius.....	259
	3. La elaboración y naturaleza del Codex Alimentarius	263
III.	EL TRATAMIENTO DE LOS <i>NUEVOS ALIMENTOS</i> Y LOS <i>ALI-</i> <i>MENTOS FUNCIONALES</i> EN EL CODEX ALIMENTARIUS ¿UNA NUEVA CATEGORÍA DE ALIMENTOS?	266
	1. Los <i>nuevos alimentos</i> según el Codex Alimentarius.....	267
	2. El debate sobre los <i>alimentos funcionales</i>	270
	3. Las declaraciones de función y las precisiones en el etiquetado ...	272
IV.	CONCLUSIONES	276

CAPÍTULO IX

EL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN COMO BASE
DE LA NORMATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA RELATIVA
A LOS NUEVOS ALIMENTOS Y NUEVOS INGREDIENTES
ALIMENTARIOS

Mar CAMPINS ERITJA

I.	INTRODUCCIÓN	279
II.	EL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN EN EL CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA.....	281
	1. El contenido y alcance del principio de precaución.....	282
	2. El principio de precaución y la gestión del riesgo alimentario	286
III.	ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL REGLAMENTO (CE) 258/97 RE- LATIVO A LOS NUEVOS ALIMENTOS Y NUEVOS INGREDIEN- TES ALIMENTARIOS	289
	1. La delimitación del concepto de nuevos alimentos y nuevos ingre- dientes alimentarios.....	290
	2. El tratamiento de los nanoingredientes y los alimentos derivados de animales clonados.....	294
IV.	PROCEDIMIENTOS DE AUTORIZACIÓN Y NOTIFICACIÓN PARA LA COMERCIALIZACIÓN DE LOS NUEVOS ALIMEN- TOS Y NUEVOS INGREDIENTES ALIMENTARIOS	296
V.	OBSERVACIONES FINALES	303

CAPÍTULO X

**EL VÍNCULO ENTRE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA
Y LAS PATENTES DE INVENCIONES DE ORGANISMOS
MODIFICADOS GENÉTICAMENTE EN EL DERECHO
DE LA UNIÓN EUROPEA**

Marta ORTEGA GÓMEZ

I. INTRODUCCIÓN	305
II. LOS OMG EN EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA.....	307
III. PATENTABILIDAD DE LOS OMG DE CONFORMIDAD CON LA DIRECTIVA 98/44/CE SOBRE PROTECCIÓN JURÍDICA DE IN- VENCIONES BIOTECNOLÓGICAS	309
1. Finalidad de la Directiva 98/44/CE.....	309
2. La Directiva 98/44/CE y los OMG	310
3. Exclusión de la excepción de patentabilidad por razón de salud pública.....	311
4. La Oficina Europea de Patentes y la concesión de patentes euro- peas sobre OMG.....	313
IV. PATENTES DE ORGANISMOS MODIFICADOS GENÉTICA- MENTE EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTI- CIA DE LA UNIÓN EUROPEA.....	315
V. CONSIDERACIONES FINALES	317

TERCERA PARTE

**ALIMENTACIÓN, AGRICULTURA Y COMERCIO
INTERNACIONAL**

CAPÍTULO XI

**LAS NORMAS ALIMENTARIAS INTERNACIONALES
Y SU RELACIÓN CON EL ACUERDO SOBRE MEDIDAS
SANITARIAS Y FITOSANITARIAS DE LA OMC**

Xavier FERNÁNDEZ PONS

I. INTRODUCCIÓN	322
1. Las normas alimentarias internacionales	324
2. El Acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) de la OMC.....	327
II. FOMENTO DEL EMPLEO DE LAS NORMAS INTERNACIONA- LES COMO «BASE» DE LAS MEDIDAS SANITARIAS Y FITO- SANITARIAS	331
III. PRESUNCIÓN DE COMPATIBILIDAD DE LAS MEDIDAS SANI- TARIAS Y FITOSANITARIAS QUE ESTÉN «EN CONFORMIDAD CON LAS NORMAS INTERNACIONALES».....	334

	Pág.
IV. POSIBILIDAD DE ESTABLECER MEDIDAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS MÁS ESTRUCTURADAS QUE LAS NORMAS INTERNACIONALES	336
V. PARTICIPACIÓN DE LOS MIEMBROS DE LA OMC EN LA LABOR DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES DE NORMALIZACIÓN	339
VI. PROCEDIMIENTO PARA LA VIGILANCIA POR EL COMITÉ MSF DEL PROCESO DE ARMONIZACIÓN INTERNACIONAL ...	340
VII. SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS SOBRE MEDIDAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS EN LA OMC.....	343
1. Asunto <i>Comunidades Europeas - Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos (hormonas)</i>	345
2. Asunto <i>Comunidades Europeas - Medidas que afectan a la aprobación y comercialización de productos biotecnológicos</i>	349
VIII. CONCLUSIONES: LA AMBIVALENTE «SIMBIOSIS» ENTRE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES DE NORMALIZACIÓN Y LA OMC.....	353

CAPÍTULO XII

LAS NORMAS DEL COMERCIO AGRÍCOLA INTERNACIONAL Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Montserrat MILLET SOLER y Patricia GARCÍA-DURÁN HUET

I. INTRODUCCIÓN	357
II. REGULACION DEL COMERCIO AGRÍCOLA HASTA LA RONDA URUGUAY	360
III. EL ACUERDO AGRÍCOLA NEGOCIADO EN LA RONDA URUGUAY DEL GATT.....	366
IV. LA RONDA DE DOHA: HACIA UN NUEVO ACUERDO INTERNACIONAL SOBRE COMERCIO AGRÍCOLA.....	374
1. Acceso a Mercados	378
2. Ayuda interna	380
3. Subvenciones a las exportaciones	382
V. CONSIDERACIONES FINALES	383

CAPÍTULO XIII

LOS RÉGIMENES AGROALIMENTARIOS MUNDIALES («*FOOD REGIME*») Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Victoria SOLDEVILA LAFON

I. INTRODUCCIÓN	385
II. EL PAPEL DE LA AGRICULTURA EN EL DESARROLLO CAPITALISTA.....	387

	Pág.
III. LOS ESTUDIOS DEL <i>FOOD REGIME</i> (O RÉGIMEN AGROALIMENTARIO)	389
1. El Primer Régimen Agroalimentario.....	391
2. El Segundo Régimen Agroalimentario.....	393
3. El Tercer Régimen Agroalimentario	394
IV. LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN LOS REGÍMENES AGROALIMENTARIOS MUNDIALES	399
1. La seguridad alimentaria en el Primer Régimen Agroalimentario.	399
2. La seguridad alimentaria en el Segundo Régimen Agroalimentario	400
3. La seguridad alimentaria en el Tercer Régimen Agroalimentario...	402
V. RESUMEN Y CONCLUSIONES	403
REFERENCIAS.....	406

INTRODUCCIÓN*

La búsqueda de los recursos agropecuarios necesarios para satisfacer las necesidades alimentarias ha constituido una constante preocupación de los seres humanos a lo largo de los siglos. Esta preocupación por la alimentación se ha ido socializando históricamente y los grupos sociales y las estructuras políticas en las que se han organizado las comunidades humanas han adoptado también disposiciones para asegurarse el uso y el recurso a los productos alimenticios. A través de la misma evolución del proceso histórico este planteamiento, con el componente de la producción y del comercio de productos agroalimentarios, ha acabado por adquirir también una dimensión internacional. Se trata de un fenómeno más reciente, que se ha desarrollado, fundamentalmente, a lo largo del siglo XX, y que ha provocado que esta dimensión internacional haya suscitado suficiente relevancia como para ser abordada en la escena internacional mediante instrumentos y técnicas de cooperación y regulación jurídica internacional. Es decir, en el plano del Derecho Internacional, ordenamiento jurídico de la sociedad internacional.

No hay duda de que la satisfacción de las necesidades alimentarias de los seres humanos permite la supervivencia de las personas y de los pueblos y genera también la posibilidad de alcanzar otros objetivos de desarrollo humano y social, como la salud, la educación, el bienestar o la reducción de la pobreza. Se trata, por tanto, de un objetivo crucial de las comunidades humanas que depende de múltiples variables de carácter económico, social y político, en particular en relación con el funcionamiento del propio sistema de producción, comercialización y consumo de alimentos, que operan tanto

* Esta obra colectiva es uno de los resultados principales del proyecto de investigación «Salud humana y seguridad alimentaria: elementos de cooperación internacional», financiado por la Dirección General de Investigación del Ministerio de Ciencia e Innovación, proyecto número de referencia DER2009-12476.

a nivel local como nacional e internacional. En tanto que objetivo crucial de clara dimensión internacional, resulta obvio que la lucha contra el hambre y la garantía del acceso a los alimentos debe constituir un objetivo prioritario de la sociedad internacional contemporánea. Más aún cuando todos los especialistas coinciden en señalar que se trata de un mal evitable ya que se trata, esencialmente, de un problema de desigualdad en la distribución, puesto que en el mundo existen capacidades de producción y suministro de alimentos suficientes para toda la población mundial.

En este orden de ideas, en los últimos años se ha experimentado en el panorama internacional una traslación del concepto ya clásico de la seguridad, como idea de protección armamentista de las fronteras nacionales, hacia un enfoque centrado en la seguridad humana, como idea de reducción de la inseguridad cotidiana de las personas. Se trata de una noción consolidada rápidamente en el lenguaje académico y en el discurso político internacional y que, sin duda, puede constituir un instrumento útil para orientar políticas públicas de carácter internacional al servicio del bienestar de los seres humanos. Esta orientación en la seguridad humana pone de relieve inmediatamente una triple dimensión que resulta pertinente también en relación con la alimentación y la seguridad alimentaria: de un lado, la centralidad del enfoque en el ser humano y, por tanto, se constata que la formulación de la noción resulta paralela a la progresiva humanización de la sociedad y del Derecho Internacional contemporáneo; de otro lado, el carácter interdependiente del enfoque, lo que hace que, en la perspectiva de la seguridad humana, se considere que los distintos desafíos y amenazas están estrechamente relacionados y afectan a toda la sociedad internacional y, especialmente, a los países y sectores más vulnerables; finalmente, la identificación de la seguridad humana como una responsabilidad compartida que hace, por tanto, ineludible una actuación y una respuesta coordinada a escala internacional, que se lleva a cabo mediante normas e instituciones de Derecho Internacional.

Entre los distintos alcances de este concepto de la seguridad humana ocupa un lugar privilegiado la noción de la seguridad alimentaria. En la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996 se adoptó la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial en la que, entre un variado abanico de medidas contempladas en su Plan de acción, se establecía un concepto amplio de seguridad alimentaria en el sentido de que ésta existe «cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana». El concepto jurídico-político utilizado desde entonces ha puesto de manifiesto, así, el carácter polifacético de la seguridad alimentaria. No es sólo que el enfoque de derechos humanos se incardine plenamente en la orientación internacional sobre la seguridad alimentaria; se incardinan también plenamente en la seguridad alimentaria las preocupa-

ciones internacionales sobre la misma calidad de los alimentos y los riesgos que pueden emanar de los mismos, atendiendo, en particular, a los rápidos progresos de la ciencia y la tecnología de los alimentos.

De ahí que el concepto de seguridad alimentaria comporte, cuanto menos, una doble vertiente: de un lado, la perspectiva del derecho a una alimentación adecuada y a la disponibilidad y seguridad en el acceso a los alimentos; y, de otro lado, la perspectiva de la calidad, salubridad e inocuidad de los alimentos. Se trata de dos dimensiones estrechamente interrelacionadas que cubren fenómenos diversos con un desarrollo jurídico internacional distinto y que en español se inscriben en el polisémico concepto de «seguridad alimentaria» y en inglés se identifican con los conceptos «*food supply security*» y «*food safety*». Ambas dimensiones tienen un claro componente de carácter internacional, tanto por lo que se refiere a la producción y comercialización internacional de alimentos y, por tanto, a su accesibilidad, como por lo que se refiere a las condiciones y a los mecanismos internacionales establecidos para garantizar la calidad e inocuidad de los mismos. En consecuencia, ambas dimensiones son tributarias de la cooperación y la regulación jurídica internacional.

Bajo esta misma perspectiva, la relación de las normas sanitarias y fitosanitarias internacionales con la producción y el comercio internacional de productos alimenticios resulta evidente, ya que de lo que se trata es de encontrar el adecuado equilibrio entre, de un lado, el objetivo de la liberalización de los intercambios comerciales de estos productos y, de otro lado, la pluralidad de objetivos que conciernen a la seguridad alimentaria, entre los que se encuentra la seguridad sanitaria y fitosanitaria de las poblaciones, la protección de la salud humana y la protección de los intereses de los consumidores. En este sentido, resulta especialmente relevante la práctica desarrollada por la Unión Europea y la evolución experimentada desde la inserción de la noción de medidas sanitarias en la política agrícola común en 1964 hasta el establecimiento, en el año 2000, de unos nuevos principios relativos a la política de seguridad alimentaria y la adopción de un enfoque integrado de la seguridad alimentaria. Asimismo, en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias remite a las normas, directrices y recomendaciones internacionales en materia de inocuidad de los alimentos establecidas por la Comisión del Codex Alimentarius, para verificar que determinadas medidas estatales no constituyan obstáculos innecesarios o arbitrarios al comercio internacional. De ahí la importancia de las relaciones sistémicas entre las normas alimentarias adoptadas en el marco de la Comisión del Codex Alimentarius y el régimen comercial internacional en relación con las medidas sanitarias y fitosanitarias que aseguran la inocuidad de los alimentos, así como los desarrollos en el marco de la Unión Europea en relación con la regulación jurídica y la autorización de los productos que contienen organismos modificados genéticamente, así como los nuevos alimentos y los

nuevos ingredientes alimentarios, es decir, fundamentalmente, los alimentos de origen biotecnológico.

A todo ello debe añadirse que la crisis mundial de alimentos, que ha supuesto en los últimos años un constante incremento de los precios de los productos alimenticios, ha hecho aumentar la inseguridad alimentaria, especialmente en los países en desarrollo. Se trata de una crisis alimentaria que es consecuencia y resultado de una diversidad de factores (como una mayor demanda, la mayor población mundial, la urbanización, el uso de los cultivos alimentarios para biocombustibles y, especialmente, unas políticas agrícolas nacionales e internacionales que han debilitado sistemáticamente este sector en un cierto número de países en desarrollo) y que, con acusada debilidad e ineficiencia, está siendo abordada internacionalmente en diversas conferencias y marcos institucionales internacionales, algunos ya existentes y otros de nueva creación. De tal modo que, con los años, se ha ido conformando un sistema de gobernanza global de la seguridad alimentaria, esto es, un conjunto de instituciones, normas, acuerdos, objetivos y políticas orientados a regular, coordinar y gestionar las cuestiones relativas a la alimentación y al hambre. Sin embargo, aunque haya habido este abordaje internacional y se planteen ciertas mejoras en la gobernanza internacional de la seguridad alimentaria —y se hayan consolidado los mecanismos de respuesta en caso de emergencia alimentaria—, subyacen en la actual crisis alimentaria importantes deficiencias de política comercial y de desarrollo en el plano internacional, lo que podría hacer relevantes, si avanzaran hacia buen puerto, los desarrollos pretendidos en el marco del Programa de Doha para el Desarrollo, en particular, respecto del comercio agrícola.

En esta misma línea, debe recordarse también que entre las metas diseñadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio se hallaba el de reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre. Sin embargo, cuando nos hallamos muy cerca de cumplir este plazo, sólo podemos constatar limitados progresos en relación con la reducción del hambre, erosionados aún más por el aumento reciente de los precios de los alimentos. Es decir, y aunque pueda resultar paradójico, sería todo un «éxito» contar en 2015 con «sólo» unos 500 millones de hambrientos, algo que a fecha de hoy ya sabemos que no va a suceder. El alejamiento de tales objetivos constituye una clara evidencia de las deficiencias del sistema de gobernanza global de la seguridad alimentaria y una constatación, asimismo, del fracaso y limitado alcance desde la perspectiva internacional de las políticas de desarrollo, de las políticas de cooperación y de las políticas agroalimentarias.

La obra que el lector tiene en sus manos pretende abordar, desde un enfoque académico y fundamentalmente desde el Derecho Internacional Público, algunas de las cuestiones que sucintamente se han expuesto en los párrafos precedentes. En este sentido, el subtítulo de este libro, *Normas, instituciones y procesos*, también resulta indicativo de la perspectiva que preside la mayor parte de las contribuciones a esta obra colectiva. De un

lado, el de tener en consideración las normas internacionales adoptadas en relación con aspectos relacionados con la alimentación, tanto con el derecho a una alimentación adecuada como en relación con la garantía de unos alimentos sanos, inocuos y nutritivos, como en relación con el comercio internacional de los productos agroalimentarios; de otro lado, junto a las normas, hemos creído oportuno abordar también, bajo la misma perspectiva iusinternacionalista, las principales instituciones internacionales que se ocupan, directamente o de manera más indirecta, de aspectos relacionados con la alimentación en los distintos ejes a los que nos hemos referido; y, finalmente, hemos pretendido analizar también algunos de los procesos políticos internacionales que han avanzado en la elaboración de marcos conceptuales y políticos en relación con las cuestiones alimentarias.

Este enfoque que, de un lado, parte del doble significado en lengua española del concepto de seguridad alimentaria y que, de otro lado, tiene en cuenta tanto normas, como instituciones, como procesos, nos ha llevado a estructurar esta obra en tres partes que agrupan los trece capítulos que la componen. Una primera parte titulada «Acceso a la alimentación y gobernanza internacional de la seguridad alimentaria», una segunda parte con el título «Biotecnología, seguridad alimentaria y Derecho Internacional y Comunitario» y una tercera parte que hemos articulado bajo el enunciado «Alimentación, agricultura y comercio internacional».

En la primera parte, «Acceso a la alimentación y gobernanza internacional de la seguridad alimentaria», se presentan cuatro contribuciones que abordan la dimensión de la seguridad alimentaria como eje de la actuación internacional y en tanto que acceso seguro a los alimentos. En este sentido, los dos primeros capítulos se ocupan de la gobernanza internacional de la seguridad alimentaria, centrando el interés en la actividad de la FAO y en una perspectiva global de esta gobernanza, para dedicar, así, los otros dos capítulos al derecho al acceso a los alimentos y la exigibilidad jurídica de este derecho y a las particularidades de este derecho en el marco del Derecho Internacional Humanitario.

Concretamente, en el primer capítulo, elaborado por el Dr. Xavier PONS RAFOLS, catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Barcelona e investigador principal del proyecto de investigación del que deriva esta obra colectiva, se formula, bajo el título «La seguridad alimentaria mundial: la acción política e institucional de la FAO», una panorámica general de la actuación clave de esta Organización internacional en relación con los problemas internacionales relativos a la alimentación y a la seguridad alimentaria mundial. A tal efecto el autor aborda una perspectiva evolutiva respecto de los principales problemas y tendencias de la seguridad alimentaria mundial y de la lucha contra el hambre, girando el enfoque en torno de la FAO y a su papel en el contexto político e institucional internacional. Así, además de las tendencias y orientaciones generales del discurso político internacional y, específicamente, de la FAO, en relación con la alimentación

y la misma noción de la seguridad alimentaria, se analizan también los diversos mecanismos institucionales que se han ido estableciendo en relación con la alimentación y la seguridad alimentaria y su relación con la FAO.

En el segundo capítulo, el Dr. Karlos PÉREZ DE ARMIÑO, profesor titular de Relaciones Internacionales de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU) e investigador de HEGOIA, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, complementa el enfoque del primer capítulo con un ensayo sobre «La gobernanza global de la seguridad alimentaria: debilidades, disparidades e iniciativas de reforma». Partiendo de la existencia de un sistema de gobernanza global de seguridad alimentaria, el profesor PÉREZ DE ARMIÑO estudia sus características básicas, su evolución histórica a lo largo de varias etapas, su estructura y los actores que conforman este sistema, poniendo así de manifiesto, también, los diversos problemas que lo aquejan. Puestas de relieve las características y las principales debilidades del sistema, se analizan en este capítulo las causas y consecuencias de la crisis alimentaria surgida en 2007, así como la diversidad de respuestas políticas que se le han dado, de manera especial en relación con las iniciativas de reforma del sistema de gobernanza de seguridad alimentaria surgidas a raíz de la citada crisis.

El tercer capítulo, obra del Dr. Jaume SAURA ESTAPÀ, profesor titular de Derecho Internacional Público de la Universidad de Barcelona y Presidente del *Institut de Drets Humans de Catalunya*, se dedica a «El derecho humano a la alimentación y su exigibilidad jurídica». En este capítulo, el Dr. SAURA parte de una perspectiva de derechos humanos y, concretamente, analiza el derecho a la alimentación prestando especial atención a las obligaciones que se derivan para los Estados, individual y colectivamente considerados, para la garantía de este derecho a la alimentación. Después de un sucinto repaso de la situación del hambre en el mundo y de sus causas subyacentes, así como de la formulación y el alcance del derecho humano a la alimentación en Derecho Internacional, el autor se ocupa de los deberes que se desprenden de este derecho para distintos sujetos y actores y en cómo debería ser exigible este derecho desde el punto de vista jurídico, a cuyo efecto aborda tanto las responsabilidades extraterritoriales de los Estados como las responsabilidades de las empresas transnacionales y, finalmente, las posibles vías judiciales para hacer exigible el derecho a la alimentación a escala nacional e internacional.

El capítulo cuarto, que cierra la primera parte de la obra, ha sido elaborado por la Dra. Helena TORROJA MATEU, profesora agregada de Derecho Internacional Público de la Universidad de Barcelona, y lleva por título «La protección jurídica del acceso a los alimentos en tiempos de conflictos armados: estado de la cuestión». Se ofrece en este capítulo una panorámica general y los rasgos principales de la regulación internacional respecto de la protección y garantía del acceso a los alimentos en los tiempos excepcionales de un conflicto armado, situación en la que resulta aplicable el Derecho

Internacional Humanitario. Aunque estas normas especiales están estrechamente interrelacionadas con las normas relativas a los derechos humanos, la Dra. Torroja aborda el acceso a los alimentos en conflictos armados como un derecho de las víctimas, con independencia de la existencia o no de un derecho humano a la alimentación. En consecuencia, analiza la regulación convencional humanitaria tanto por lo que se refiere a las limitaciones de trato con respecto a las víctimas bajo el poder del enemigo como por lo que se refiere a las limitaciones de la conducta de las hostilidades, para estudiar, finalmente, la criminalización jurídica de las ofensas relacionadas con el acceso a los alimentos.

La segunda parte de la obra, bajo el título de «Biotecnología, seguridad alimentaria y Derecho Internacional y Comunitario», está dedicada, en sus seis capítulos, al análisis de la perspectiva de la seguridad alimentaria centrada en la inocuidad y seguridad de los alimentos y estrechamente relacionada, por tanto, con los avances biotecnológicos y su aplicación a los alimentos, y desarrollándose este enfoque tanto desde la perspectiva del Derecho Internacional Público como desde la del Derecho de la Unión Europea.

El primer capítulo de esta segunda parte, es decir, el capítulo quinto de la obra, se dedica a la «Propiedad intelectual, recursos genéticos y derecho a la alimentación: recientes desarrollos de interés» y pretende ofrecer una panorámica general de una temática como ésta tan cruzada e íntimamente relacionada. Su autor, el profesor Jorge CABRERA MEDIAGLIA, es profesor de derecho ambiental en la Maestría en Derecho Ambiental de la Universidad de Costa Rica, Investigador Principal de Derecho de la Biodiversidad del Centro de Derecho Internacional del Desarrollo Sostenible de Montreal y Asesor Legal del costarricense Instituto Nacional de Biodiversidad. El capítulo tiene claramente un doble objetivo: por un lado, presentar una panorámica actualizada de los distintos foros internacionales relacionados con la biodiversidad, la propiedad intelectual y los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura; y, por otro lado, presentar algunos de los puntos de contacto que han surgido recientemente entre los derechos de la propiedad intelectual, el acceso a los recursos genéticos y el derecho a la alimentación, con particular énfasis en los más actuales avances normativos y jurisprudenciales y su futura proyección.

Después de esta presentación general de las temáticas de la segunda parte de la obra, el capítulo sexto se ocupa específicamente de «La regulación jurídica internacional de los recursos fitogenéticos para la agricultura y la alimentación». Su autora, la Dra. Míreia MARTÍNEZ BARRABÉS, profesora ayudante de Derecho Internacional Público de la Universidad de Barcelona, reconociendo que el régimen general en relación al acceso y a la distribución de los beneficios de los recursos genéticos se encuentra en la Convención sobre la Diversidad Biológica y, particularmente, en su Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se deriven de su Utilización de 2010, centra su interés

fundamentalmente —como indica el título del capítulo— en el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura, adoptado por la FAO en 2001, con importantes efectos e implicaciones en la esfera de la seguridad alimentaria mundial. La Dra. MARTÍNEZ analiza en este capítulo los antecedentes, el origen y el contenido de dicho Tratado, particularmente sus objetivos y alcance y, en consecuencia, aborda tanto el Mecanismo Multilateral previsto en el mismo y referido al acceso a los recursos fitogenéticos, como el procedimiento para la distribución de los beneficios, así como el reconocimiento y las medidas destinadas a proteger y a promocionar los derechos del agricultor.

El capítulo séptimo ha sido elaborado por el Dr. David BONDIA GARCÍA, profesor titular de Derecho Internacional Público de la Universidad de Barcelona, y lleva por título «La reivindicación de los derechos humanos emergentes bioculturales: los logros del Protocolo de Nagoya». Como se desprende de este enunciado, el capítulo se ha abordado en clave de derechos humanos emergentes bioculturales y, por tanto, se analizan también la trascendencia de los derechos humanos emergentes y los derechos bioculturales. En este sentido, el objeto del capítulo pretende situar el Protocolo de Nagoya como el resultado de una lucha constante para hacer valer los derechos de los pueblos indígenas y de las comunidades sobre sus recursos naturales que, junto a sus conocimientos tradicionales, constituyen la base de muchos de nuestros alimentos y medicinas. Con este particular enfoque, el Dr. BONDIA analiza el tránsito desde el Convenio sobre la Diversidad Biológica al Protocolo de Nagoya y sus resultados en términos de ofrecer nuevas oportunidades para los pueblos indígenas y las comunidades locales en las reivindicaciones de sus derechos sobre los conocimientos tradicionales asociados a los recursos genético.

Por su parte, el capítulo octavo, elaborado por la Dra. Laura HUICI SANCHO, profesora titular de Derecho Internacional Público de la Universidad de Barcelona, se ocupa de «Nuevos alimentos y alimentos *funcionales* en el Codex Alimentarius». Como se desprende de su título, el objeto de este capítulo es el de analizar cómo se abordan los alimentos *funcionales* y *nuevos* alimentos en este marco de cooperación internacional, identificando los principales puntos del debate en torno a los alimentos nuevos y los funcionales y su propia determinación. Para ello, la Dra. Huici parte del análisis de la propia Comisión del Codex Alimentarius, especialmente de su origen y procedimiento de creación, lo que le permite identificar los aspectos clave que caracterizan su naturaleza jurídica y condicionan sus funciones. En este marco de referencia general se analiza particularmente cómo se introdujo y cómo han evolucionado los trabajos del Codex sobre los *alimentos funcionales* y *nuevos alimentos* destacando, de un lado, las dificultades para alcanzar un consenso en esta materia, derivadas de las propias características del sistema, y, de otro lado, el alcance, naturaleza y efectos de las decisiones adoptadas hasta el momento.

Los capítulos noveno y décimo centran su foco de atención en desarrollos específicos alcanzados en el marco de la Unión Europea. Así, de un lado, el capítulo noveno, del que es autora la Dra. Mar CAMPINS ERITJA, profesora titular de Derecho Internacional Público (Derecho Comunitario Europeo) de la Universidad de Barcelona, aborda «El principio de precaución como base de la normativa de la Unión Europea relativa a los nuevos alimentos y nuevos ingredientes alimentarios». Como se desprende de este título, la Dra. CAMPINS analiza las consecuencias de los avances biotecnológicos aplicados a la producción de alimentos en términos del aseguramiento de un determinado nivel de seguridad alimentaria y de protección de los consumidores. A tal efecto, examina, en primer lugar, cómo, debido a la aparición y a la complejidad de las nuevas tecnologías, se ha hecho necesario por parte del legislador comunitario afrontar situaciones de incertidumbre científica en las que se pueden poner en riesgo intereses generales que requieren una especial protección, lo que explica el recurso al principio de precaución. En segundo lugar, y como manifestaciones concretas de la aplicación de este principio en la legislación alimentaria europea, la Dra. CAMPINS examina el alcance del concepto de nuevos alimentos conforme al Reglamento (CE) 258/1997 y la incidencia que en el mismo tiene el principio de precaución, así como el procedimiento de autorización de estos productos.

De otro lado, el capítulo décimo, elaborado por la Dra. Marta ORTEGA GÓMEZ, profesora titular de Derecho Internacional Público (Derecho Comunitario Europeo) de la Universidad de Barcelona, se titula «El vínculo entre la seguridad alimentaria y las patentes de invenciones de organismos modificados genéticamente en el Derecho de la Unión Europea». El capítulo está dedicado al examen de la relación existente entre, de una parte, la seguridad alimentaria y, de otra, las patentes de organismos modificados genéticamente en el ámbito del Derecho de la Unión Europea. El punto de partida radica en el hecho de que la ingeniería genética, al introducir características deseables como la resistencia de las plantas a las enfermedades y a herbicidas, contribuye a la mejora de las cosechas y a una más eficiente productividad en la producción agroalimentaria destinada al consumo humano. No obstante, en el marco del debate sobre los posibles riesgos que los organismos modificados genéticamente pueden entrañar para la seguridad alimentaria, la Dra. ORTEGA pone de relieve que en el Derecho de la Unión Europea no se establece ningún vínculo entre la patentabilidad de un organismo modificado genéticamente y las consideraciones de seguridad alimentaria, constatando asimismo que mientras que la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria cumple una función de control y evaluación de riesgos con criterios de seguridad alimentaria, la Oficina Europea de Patentes se ocupa de conceder protección mediante patente sin atender a las repercusiones que dicha protección puede tener para la seguridad alimentaria.

La tercera parte de esta obra se titula «Alimentación, agricultura y comercio internacional» y está dedicada al examen de las cuestiones agrícolas

y agroalimentarias en su perspectiva internacional, particularmente respecto del comercio internacional de los productos agroalimentarios y de los regímenes agroalimentarios.

El capítulo undécimo, primero de esta tercera parte, lleva por título «Las normas alimentarias internacionales y su relación con el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC». Su autor, el Dr. Xavier FERNÁNDEZ PONS, profesor titular de Derecho Internacional Público de la Universidad de Barcelona, analiza en este capítulo las normas alimentarias internacionales del Codex Alimentarius desde la perspectiva de su fortalecimiento a través de diversas de las previsiones contenidas en el Derecho de la OMC y, particularmente, en su Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) y cómo opera esta simbiosis. A tal fin, el Dr. FERNÁNDEZ aborda, en primer lugar y a título introductorio, unas breves presentaciones de las normas alimentarias internacionales y del Acuerdo MSF, para examinar, a continuación, las diversas previsiones del Acuerdo MSF que se refieren a esas normas utilizándolas como base o como referente de las medidas sanitarias y fitosanitarias, evaluando su compatibilidad y la posibilidad de establecimiento de medidas sanitarias y fitosanitarias más estrictas que las normas internacionales. Después de examinar la participación de los miembros de la OMC en las organizaciones internacionales de normalización y el procedimiento para la vigilancia por el Comité MSF del proceso de armonización internacional, son objeto de examen específico dos de los asuntos más relevantes relacionados con esta temática resueltos en el marco del procedimiento de solución de controversias de la OMC.

El capítulo duodécimo, del que son autoras las Doctoras Montserrat MILLET SOLER y Patricia GARCÍA-DURÁN HUET, ambas profesoras de Economía Aplicada de la Universidad de Barcelona, se dedica al estudio específico de «Las normas del comercio agrícola internacional y la seguridad alimentaria». Las autoras analizan el alcance y contenido de las normas que han regido, rigen y pueden regir en el futuro el comercio agrícola internacional, destacando los aspectos más relacionados con la seguridad alimentaria y con las diferentes necesidades de los países en desarrollo. A tal efecto, abordan, en primer lugar, el comercio internacional agrícola antes de la Ronda Uruguay que constituía una de las grandes excepciones del proceso de apertura del comercio de mercancías que se inició en 1947 con el GATT. En segundo lugar, analizan la corrección de esta situación que se operó con el Acuerdo Agrícola logrado en la Ronda Uruguay del GATT, que marcó el inicio de un proceso de liberalización de las trabas a los intercambios agrícolas, así como los problemas que quedaron pendientes en relación con la seguridad alimentaria. Finalmente, las autoras analizan las negociaciones habidas en la Ronda de Doha desde su inicio en 2001 hasta que, pese a que en esta área el trabajo está muy avanzado, llegaron a un impasse en el año 2008 y sitúan un posible acuerdo final en materia agrícola sin fecha prevista de cierre.

Finalmente, el capítulo décimo tercero ha sido elaborado por la Dra. Victòria SOLDEVILA LAFON, profesora colaboradora del Departamento de Economía de la Universidad Rovira i Virgili y miembro del *Centre de Recerca en Economia Industrial y Economía Pública* (CREIP) de dicha Universidad. Con el título «Los regímenes agroalimentarios mundiales (“*food regimes*”) y la seguridad alimentaria» se abordan en este capítulo las implicaciones para la seguridad alimentaria de los distintos regímenes agroalimentarios. Para la Dra. SOLDEVILA, la metodología de los regímenes agroalimentarios o «*food regime*», de importante tradición en los estudios agrarios, se configura como un método adecuado para el análisis del papel de la agricultura y la alimentación en las distintas fases de configuración de la economía capitalista mundial, aunque el tema de la seguridad alimentaria haya sido tratado siempre de forma más tangencial. Para analizar estas implicaciones, y después de la descripción de las funciones de la agricultura en el modo de producción capitalista, se aborda la metodología de los *food regime* y las características principales de los tres grandes regímenes agroalimentarios. En la segunda parte del capítulo, la Dra. SOLDEVILA estudia la conceptualización de la seguridad alimentaria, así como las causas de la inseguridad alimentaria y las estrategias de afrontamiento empleadas en cada *food regime*, constatando claramente las dificultades para garantizar la seguridad alimentaria dentro de la lógica de acumulación del Tercer Régimen Agroalimentario.

Para terminar, y como ya se ha indicado, este libro es uno de los principales resultados de un proyecto de investigación titulado «Salud humana y seguridad alimentaria: elementos de cooperación internacional», financiado por la Dirección General de Investigación del entonces Ministerio de Ciencia e Innovación, en el que figuran gran parte de sus autores, profesores de Derecho Internacional Público de la Universidad de Barcelona. Sigue la estela de un proyecto anterior del que se derivó también una obra colectiva titulada «Salud pública mundial y Derecho internacional» y, como en aquel proyecto, se ha pretendido ir más allá del estricto enfoque iusinternacionalista y a lo largo de la ejecución del proyecto y en el resultado que el lector tiene entre sus manos hemos pretendido complementar nuestra investigación y nuestras aportaciones con otras perspectivas científicas que, sin duda, incorporan valor añadido al resultado.

Sólo me queda agradecer a los profesores del área de Derecho Internacional Público de la Universidad de Barcelona que han participado en este proyecto de investigación, así como a los otros profesores y expertos que nos han acompañado en su ejecución y en el resultado colectivo que aquí se presenta, su completa disponibilidad y colaboración para que el esfuerzo emprendido llegara finalmente a buen puerto. En la medida en que entendemos la labor universitaria como una función social y nos sentimos también comprometidos con esta responsabilidad social en la investigación universitaria hemos pretendido ofrecer al lector interesado, sea o no especialista, una panorámica amplia, con enfoque internacional, de diversos de los aspectos

(fundamentalmente los jurídico-internacionales, pero también los económicos y los políticos) relacionados con la alimentación. Esperamos que la obra resulte de interés y que aporte nuevos y más elementos de juicio y de formación de opinión a todas aquellas personas interesadas y relacionadas con estas esferas, así como a responsables empresariales y políticos. Partiendo de la prioridad internacional de la lucha contra el hambre y de la garantía de la inocuidad de los alimentos nos hemos propuesto diseccionar normas, instituciones y procesos internacionales relacionados con la alimentación y lo hemos hecho plenamente convencidos de que los problemas del hambre y sus soluciones están desde hace tiempo suficientemente identificados y que hay capacidad suficiente para que puedan abordarse, ya que se trata sólo de un problema de voluntad política.

Xavier PONS RAFOLS

CAPÍTULO I

LA SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL: LA ACCIÓN POLÍTICA E INSTITUCIONAL DE LA FAO

Xavier PONS RAFOLS *

SUMARIO: I. LA FAO Y LA ALIMENTACIÓN: PLANTEAMIENTO GENERAL: 1. La determinación inicial de la identidad y funciones de la FAO. 2. La FAO y los mercados internacionales de los productos agroalimentarios. 3. La FAO y la asistencia alimentaria al desarrollo y de emergencia.— II. ENUNCIACIÓN Y EVOLUCIÓN INICIAL DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL MARCO DE LA FAO: 1. La Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974: alcance y subsiguientes desarrollos conceptuales sobre seguridad alimentaria. 2. Procesos institucionales internacionales en seguimiento de la Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974: 2.1. El Consejo Mundial de la Alimentación. 2.2. El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial.— III. LA FAO Y LAS CONFERENCIAS INTERNACIONALES DE LOS ÚLTIMOS VEINTE AÑOS: PUNTOS DE INFLEXIÓN EN LA SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL: 1. Las dinámicas generadas por la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996: 1.1. Contexto internacional de celebración de la CMA. 1.2. Alcance y contenido de la Declaración y del Plan de Acción de la CMA. 1.3. Desarrollos posteriores a la CMA. 2. La Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria de 2009: mismos problemas, pocas soluciones. 3. La reforma del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial.—IV. CONSIDERACIONES FINALES.

El objeto de este capítulo es el de formular una panorámica general de la acción política e institucional de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en relación con los problemas internacionales relacionados con la alimentación y la seguridad alimentaria

* Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universitat de Barcelona.

mundial. Este planteamiento general —o ensayo de interpretación— de la acción política e institucional de la FAO ha de abordarse, necesariamente, con un enfoque que analice las diferentes fases por las que ha pasado este proceso. En este sentido, pretendo ofrecer una aproximación diacrónica —pero que, al mismo tiempo, resulte sincrónica— respecto de los principales problemas y tendencias de la seguridad alimentaria mundial y de la lucha contra el hambre y la pretendo formular girando en torno de la FAO y de su papel en el contexto político e institucional internacional. A tal efecto, en los distintos apartados de este capítulo se formulan consideraciones tanto sobre las tendencias y orientaciones del discurso político internacional y, específicamente, de la FAO, en relación con la alimentación y la seguridad alimentaria, como sobre los diversos mecanismos institucionales que se han ido estableciendo en relación con la alimentación y la seguridad alimentaria y su relación con la FAO a lo largo de sus casi siete décadas de existencia.

A efectos sistemáticos, un primer apartado se ocupa del planteamiento general de la aproximación de la FAO a los problemas de la alimentación, analizando el alcance de la determinación inicial de la identidad y funciones de la FAO y su fallida ambición de ocuparse de la regulación de los mercados internacionales de productos agroalimentarios, así como su enfoque en relación con la asistencia alimentaria al desarrollo y de emergencia. El segundo apartado se ocupa del contexto de la formulación inicial del concepto de seguridad alimentaria y, específicamente, de la primera gran Conferencia internacional sobre la alimentación, celebrada en 1974, analizando su alcance y resultados y, de manera especial, los desarrollos institucionales que siguieron a la celebración de la Conferencia. Finalmente, el tercer apartado se focaliza en los desarrollos más recientes, a partir de los años noventa, con la celebración de diversas Conferencias internacionales auspiciadas por la FAO —fundamentalmente las celebradas en 1996, 2002 y 2009—, que constituyen puntos de inflexión en el discurso político internacional sobre la seguridad alimentaria mundial y que, finalmente, convergen —en términos institucionales— en la reciente reforma del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de la FAO.

I. LA FAO Y LA ALIMENTACIÓN: PLANTEAMIENTO GENERAL

El enfoque general sobre las funciones de la FAO en materia de alimentación debe formularse, en primer lugar, con un análisis de la determinación inicial de la identidad y de los objetivos y funciones de la FAO a partir de su creación en 1945. Nos ocuparemos, en segundo lugar, del propósito fallido de ocuparse de la regulación de los mercados internacionales de los productos agroalimentarios y de su papel residual respecto de los productos

básicos. En tercer lugar, abordaremos la actuación de la FAO en materia de asistencia alimentaria, tanto para el desarrollo como de emergencia; acción que, en el contexto de una compleja gestión de los excedentes alimentarios, llevó a la creación, conjuntamente con las Naciones Unidas, del Programa Mundial de Alimentos (PMA).

1. La determinación inicial de la identidad y funciones de la FAO

Abordar la creación de la FAO y sus funciones implica primeramente que debe mencionarse, como antecedente directo fundamental, la creación y funciones del Instituto Internacional de Agricultura (IIA). Este Instituto, promovido por el rey Víctor Manuel III de Italia, fue establecido en una Conferencia celebrada en Roma en junio de 1905 para analizar la situación de la agricultura y la cantidad y calidad de las cosechas en diversos países¹. Por lo que se refiere a su naturaleza y objetivos, el Convenio de 7 de junio de 1905 —que definía al IIA como «una institución del Estado en la cual cada potencia adherida estará representada por delegados de su elección»²— establecía que tenía por objetivo fundamental, en el ámbito internacional, el de «concentrar, estudiar y publicar en el plazo más breve posible los informes estadísticos, técnicos o económicos concernientes al cultivo, a las producciones tanto animal como vegetal, al comercio de los productos agrícolas y a los precios vigentes en los distintos mercados»³. Se trataba, por tanto, de una institución internacional claramente orientada a funciones de carácter técnico-científico en la esfera de la agricultura en su sentido más amplio, es decir, comprendiendo, los distintos sectores agroalimentarios. Este espíritu y sus actividades serían absorbidos posteriormente por la FAO.

En otro orden de ideas, pero también como antecedente directo de la FAO, debe indicarse que el interés sobre los temas relacionados con la alimentación estuvo también presente en la época de la Sociedad de las Naciones y se planteó asimismo en los debates de la Asamblea de esta Sociedad. En este marco se vincularon estos temas a cuestiones relacionadas con la salud y, particularmente, con la nutrición, aunque fueron labores que no

¹ Vid. sobre estos antecedentes y la labor promotora de David Lubin y del rey Víctor Manuel III en R. W. PHILLIPS, *FAO: its origins, formation and evolution 1945-1981*, FAO, Roma 1981, pp. 3-4, disponible en <http://www.fao.org/docrep/009/p4228e/p4228e00.htm>, consultado en noviembre de 2012, así como, de manera general, J. L. MATHIEU, *Les Institutions spécialisées des Nations Unies*, ed. Masson, París, 1977, pp. 65-70.

² Vid. el art. 2 del Convenio. Esta formulación responde a un momento, principios del siglo XX, en el que no estaba elaborada conceptualmente ni tan siquiera la noción de Organización internacional. Vid. el Convenio Internacional de 7 de junio de 1905 creando el Instituto Internacional de Agricultura de Roma y el Protocolo relativo al mismo de 21 de abril de 1926 en la *Gaceta de Madrid*, núm. 232, de 19 de agosto de 1936.

³ Art. 9 del Convenio que recoge, junto a este objetivo, otras finalidades en torno a las cuestiones agrícolas y rurales.

tuvieron muchos desarrollos, ni políticos ni institucionales, pero que si propiciaron y acabaron cristalizando, finalmente, en la creación de la FAO⁴.

El hito fundamental en la creación de la FAO fue la celebración —impulsada por el presidente Roosevelt, en plena segunda guerra mundial, en junio de 1943, en Hot Springs, Virginia—, de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Alimentación y Agricultura. Esta Conferencia adoptó diversas recomendaciones y consideró los problemas de la alimentación y la agricultura con la perspectiva del objetivo —enmarcado en las conocidas como cuatro libertades enunciadas en su momento por el presidente norteamericano— de que los seres humanos debían poder vivir «*freedom from want of food, suitable and adequate for the health*»⁵. La Conferencia puso además en marcha una Comisión Interina con el encargo de preparar el establecimiento de una futura organización permanente sobre las cuestiones de la alimentación y la agricultura. Esta Comisión Interina preparó el proyecto de Constitución de la FAO y condujo hacia su establecimiento el 16 de octubre de 1945, en la Conferencia de la FAO celebrada en Quebec, cuando se aprobó la Constitución de la FAO e inmediatamente se celebró la primera sesión de la Conferencia⁶.

La creación de la FAO debe situarse, asimismo, en el contexto de un diseño institucional post segunda guerra mundial que se caracterizó por una descentralización funcional y en el que las finalidades de carácter económico y social que se establecen en el art. 1.3 de la Carta de las Naciones Unidas iban a ser ejercidas también por otras Organizaciones internacionales que se vincularían con las Naciones Unidas. Así lo dispone el art. 57 de la Carta al referirse, calificándolas como Organismos especializados, a aquellas organizaciones internacionales establecidas por acuerdos intergubernamentales con amplias atribuciones relativas a «materias de carácter económico, social, cultural, educativo, sanitario y otras conexas». La FAO nació en este contexto y con esta vocación y, consiguientemente, se vincularía con las Naciones Unidas mediante la celebración del correspondiente acuerdo de vinculación y, como Organismo especializado, forma parte del sistema de las Naciones Unidas⁷.

⁴ Vid. J. BOYD ORR, D. LUBBOCK, *The White Man's Dilemma*, Unwin Books, 2.ª ed., London, 1964, pp. 49-50, así como M CÉPÈDE, «The fight against hunger. Its history on the international agenda», *Food Policy*, vol. 9, núm. 4, 1984, pp. 282-283.

⁵ Como se recoge en la Declaración adoptada en la Conferencia celebrada entre el 18 de mayo y el 3 de junio de 1943 (vid. R. W. PHILLIPS, *FAO: its origins, formation..., op. cit.*).

⁶ La Conferencia de Quebec, se celebró entre el 16 de octubre y el 1 de noviembre de 1945 con la participación de 44 Estados y de la Unión Soviética a título de observador. La Unión Soviética no firmó el acta de la Conferencia y no adquirió nunca la condición de Estado miembro de la FAO, y la Federación de Rusia lo hizo sólo a partir del 11 de abril de 2006. Actualmente, son 191 los Estados miembros, además de la Unión Europea, única organización de integración económica regional miembro de la FAO. Vid. la Constitución de la FAO, de 16 de octubre de 1945, que ha sufrido diversas enmiendas desde entonces, en el BOE de 10 de julio de 1982 (la publicación en el BOE es de 1982, aunque España se adhirió a la FAO el 5 de abril de 1951), así como en *Textos Fundamentales*, Volúmenes I y II, Edición Diciembre de 2011, FAO, Roma, disponible en <http://www.fao.org/docrep/meeting/022/K8024S.pdf>, consultado en noviembre de 2012.

⁷ Vid. el Acuerdo entre las Naciones Unidas y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, aprobado por el Consejo Económico y Social mediante la resolución 4